

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

MARIZE PEREIRA DE OLIVEIRA CORREA

Programa Bolsa Família: Uma análise sobre seu alcance e seus desafios

Florianópolis, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Programa Bolsa Família: Uma análise sobre seu alcance e seus desafios

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: -----

Profª Drª Rúbia dos Santos

Florianópolis, julho de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço unicamente a Deus por atender a mais esse desejo do meu coração. Por ter-me como a menina de Seus olhos, por encobrir minhas transgressões e me dar novidade de Vida. A Ele agradeço pela família que me concedeu, por amizades que me oportunizou manter. Por ter colocado em meu caminho pessoas como a Ondina, o Pierre a Tânia, que sonharam junto comigo e acreditaram no sonho muitas vezes mais do que eu mesma.

Obrigada Senhor por eu não ter dado ouvidos à Juliana e ter insistido junto à Profª Tânia por meu pedido de retorno, após tantos anos longe dos bancos desta Universidade. Retornar é obra de Deus.

Obrigada Deus, por trazer a Rúbia mais uma vez na minha vida de uma forma tão diferente. Agradeço por aparar nossas arestas. Que ela seja uma mulher virtuosa e edifique sua casa sobre a Rocha.

Obrigada Deus por minhas amigas de trabalho, que muitas vezes realizaram minhas tarefas e obrigações.

Querido Deus, guarde a todos sob Tua mão protetora.

Em Nome de Jesus eu Lhe agradeço.

Amém.

RESUMO

CORRÊA, Marize Pereira de Oliveira. **Programa Bolsa Família:** uma análise sobre seu alcance e seus desafios. Florianópolis, 2014. 54f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico.

O presente trabalho busca organizar idéias e formar um debate acerca das vertentes teóricas favoráveis e desfavoráveis nos diversos pontos que caracterizam o Programa Bolsa Família e compreender o significado dessas frações que somadas formam o Programa. Para uma melhor compreensão da temática, tal estudo inicia-se por uma análise histórica das políticas sociais brasileiras que, após o marco da Constituição Federal Brasileira de 1988, ganharam um redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. Dá-se ênfase à homologação da LOAS e à criação do SUAS. Logo são destacados os programas de Renda Mínima, considerando essas experiências como precursoras à implantação de outros programas desta envergadura. Com o intuito de se combater a pobreza, os anos de 1970 e 1990 receberam as primícias dos programas de transferência de renda. A princípio, idealizado para ser um benefício universal, porém, com inúmeras alterações, transforma-se em um programa focalizado, seletivo e com condicionalidades. No decorrer da análise, é abordada a dinâmica das ações e conclui-se com um diagnóstico do alcance, possibilidades e limites desta política.

Palavras-chave: Transferência de renda; Unificação; Pobreza; Renda.

ABSTRACT

This paper seeks to organize ideas and form a debate about the favorable and unfavorable aspects in the various theoretical points that characterize the Bolsa Família Program and understand the meaning of these fractions which together form the program. For a better understanding of the subject, this study begins with a historical analysis of the Brazilian social policies and that after the landmark of the Brazilian Federal Constitution of 1988, gained a redirection towards the income transfer programs. Emphasis is placed on the approval of Invalidity and the creation of ITS, logo stands out programs Minimum Income considering these experiences as a precursor to the implementation of other programs of this scale. In order to combat poverty, the 1970 and 1990 received the firstfruits of income transfer programs. At first planned to be a universal benefit, but with numerous changes becomes a focused, selective and program conditionalities. During the analysis is the dynamics of actions and concludes with an assessment of the scope, possibilities and limitations of this policy.

Keywords: Cash Transfer; Unification; Poverty; Income.

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
PBF	Programa Bolsa Família
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O PROCESSO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	9
2.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS	20
3 MATERIALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO SÉCULO XXI: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	25
3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DA GÊNESE AO MOMENTO ATUAL	28
3.2 AS VIAS DE ACESSO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	34
4 OS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	37
4.1 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA	42
4.2 CENTRALIDADE DA FAMÍLIA- MULHERES EM FOCO.....	49
4.3 FISCALIZAÇÃO	53
5 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo geral analisar o Programa Bolsa Família a luz dos autores contemporâneos, problematizando seu alcance e seus desafios. Propomos realizar uma discussão acerca do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras em seu contexto histórico, identificando as influências recebidas em virtude do modelo econômico mundial.

Para alcançarmos o objetivo proposto, traremos como objetivos específicos

- 1- promover um levantamento histórico das primeiras iniciativas dos programas de transferência de renda no Brasil;
- 2- Identificar e analisar os critérios de inclusão e permanência;
- 3- Explorar as vertentes teóricas favoráveis e desfavoráveis aos critérios de inclusão, permanência e exclusão do Programa;
- 4- Contribuir para o debate acerca do Programa Bolsa Família;

Em nossa produção teórica, faremos uso de uma pesquisa bibliográfica das produções na área. Segundo Bervian (1983, p. 55), essa modalidade nos é indicada pois:

explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descrita ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Para tal pesquisa selecionamos autores que desenvolveram estudos acerca dos temas: Transferência de renda e Programa Bolsa Família. Autores como: Yasbek (1997), Sposati (1995), Lavinias (2007), Zimmermann (2012), Cohn (2012), entre outros. Há também pesquisadores que desenvolvem suas temáticas em outras áreas das ciências humanas, porém suas produções enriqueceram nosso arcabouço teórico acerca do debate tais como: Salama&Destremau (1999), Osterne (2008), Badinter (1985), Nobre (2013) e outros..

No primeiro capítulo seguiremos uma linha cronológica onde iremos conjecturar o Sistema Brasileiro de Proteção Social desde sua gênese, apontaremos também o período delicado de nossa história, no qual o país sofreu o autoritarismo da Ditadura Militar dos anos de 1970. Nesse período, segundo Faleiros (2000), “o país se desenvolveu economicamente com a expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado”. Cabe destacar que as Políticas Sociais desta época tinham uma função de repressão e coesão.

Seguindo uma cronologia lógica, vislumbraremos a implantação da Constituição Brasileira, a regulamentação da LOAS, e o processo de implantação do SUAS. Nessa linha do tempo, o elemento central de nosso debate será o Programa Bolsa Família.

No segundo capítulo, nossa intenção é gerir uma dinâmica que utiliza-se de vertentes teóricas a respeito do tema, para que possamos abordar com naturalidade cada ponto particular deste Programa.

Entendemos que o Programa Bolsa Família é o principal Programa Social de nosso país na atualidade. Por abranger esta magnitude, desejamos reunir em um único estudo alguns olhares técnicos para os diversos pontos do programa. Primeiro abordaremos o quesito a **unificação** dos programas precursores ao Programa Bolsa Família.

O segundo ponto será a **focalização**, que aponta uma direção à utilização do recurso. Ainda neste ponto, atrelamos ao contexto a implantação do Cadastro Único e sua manutenção através do CRASS.

Adiante contemplaremos os **Benefícios** do Programa, os critérios e valores a serem transferidos. Outro ponto amplamente discutido será o quesito **condicionalidade**, que se trata de uma sequência de obrigações que para diversos autores fazem mitigar o direito ao direito.

A **centralidade da família** é outro tema rico do debate. A emancipação da mulher e o enfraquecimento do coronelismo contribuíram para que a mulher brasileira escrevesse sua história nos espaços público e privado. Nesta oportunidade, traremos, ao debate, o tema ‘regime familiarista’, que enriquece ainda mais a discussão.

O último tema, mas não menos importante, trata-se da **fiscalização ou controle social**, que tem um papel relevante junto à emancipação histórica deste Programa.

Partindo desta análise, busca-se mapear os principais pontos norteadores do Programa Bolsa Família, a fim de contribuir no debate sobre o alcance, as possibilidades e os limites encontrados em políticas desta envergadura.

2 O PROCESSO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No sistema capitalista, a questão social é transformada em política pública, para o quanto antes estancar qualquer tipo de luta ou reivindicação. Entretanto, pode-se afirmar que não há política social desligada das lutas sociais. De modo geral, o Estado assume algumas das reivindicações populares, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais dizem respeito inicialmente à consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Certamente, não se estendem a todas as reivindicações, mas na aceitação do que é conveniente ao grupo dirigente do momento. (VIEIRA, 1992, p. 23). Nesse sentido, Faleiros (1991, p. 8), considera que: “as políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão”.

Foi no mundo do trabalho ou no conflito estabelecido pela falta dele, que se proliferaram as desigualdades oriundas do capitalismo, tendo de um lado altas concentrações de renda e, de outro, a precariedade do trabalho, a formação de uma numerosa parcela de trabalhadores sobrando que vivenciavam e disseminavam a pobreza. Essas transformações advindas da economia e do trabalho geram em todo o mundo consequências diretas no processo de mudanças sociais. O Estado se desdobra em ações que combatem a falência deste modelo econômico e, em 1940, estabelece um pacto entre capital e trabalho que visa uma sociedade de pleno emprego objetivando a paz social.

Segundo Silva (1997), a sociedade, “composta, de um lado, por pessoas muito bem empregadas e, de outro lado, por um contingente mais amplo de pessoas desempregadas, ou precárias e estavelmente empregadas, faz com que o desempenho tradicional do *Welfare* – seguro social, constituído pela contribuição dos empregadores a assistência social representada por auxílios sociais destinados a categorias específicas em dificuldade (inválidos, desempregados, velhos, pais solteiros, etc.) – não consiga dar resposta às novas questões sociais que vêm se desenvolvendo”.

Em 1942, foi criada a primeira instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta instituição passou a ser liderada pela primeira-dama da república e

esta prática passou a outros níveis de governo, estaduais e municipais, com traços fortes de caridade amparada pela igreja. Nesses termos, podemos observar por que, em nosso país, é tão forte a cultura clientelista, os favores e benefícios. De acordo com Negri (2011), o governo Vargas desenvolveu uma política de assistência social com forte discurso populista atrelado à reprodução da ordem capitalista.

Entre as décadas de 1940 e 1960, o Estado retardou a concretização da política social destinada a enfrentar questões oriundas das desigualdades sociais. Boschetti (2011) destaca que sem um aparato legal que a concebesse como direito social e dever estatal, a assistência era facilmente considerada como ajuda provisória para suprir as dificuldades individuais das populações pobres.

Nesse sentido, as primeiras iniciativas do processo constitutivo do que se poderia denominar de um sistema de proteção social no Brasil ocorreram no período situado entre 1930 e 1943. Essa foi uma conjuntura socioeconômica e política de diversas transformações, marcada pela passagem de um modelo de desenvolvimento econômico agroexportador para um modelo econômico urbano-industrial. A partir de então, o Estado Nacional passa a assumir responsabilidades no campo da educação, saúde, previdência social, programas de alimentação, entre outros. (SILVA, 2001).

Nas décadas de 1960 a 1980, o país vive um período tomado pela Ditadura Militar, marcado pelo uso da censura, perda de direitos políticos, autoritarismo e por uma forte repressão. (BRAVO, 1996). Neste período, as políticas sociais foram manipuladas, focadas no assistencialismo e no acesso restrito, visando o controle de conflitos sociais.

Mesmo com tais características, o Sistema Brasileiro de Proteção Social prossegue rumo à sua consolidação e expansão durante o autoritarismo da Ditadura Militar dos anos de 1970. Nesse período, “o país se desenvolveu economicamente com a expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado”. (FALEIROS, 2000).

Destaca-se o fato de que, nesse contexto, a expansão dos programas sociais assume claramente “a função de mitigar a profunda repressão desenvolvida sobre setores populares da população brasileira”. Pode-se afirmar que as políticas sociais funcionavam como uma espécie de “substitutivo da liberdade política controlada e negada.” (SILVA, 2001, p. 01).

É somente a partir dos anos de 1980, com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda, que a pobreza vai se convertendo em tema central na agenda social. Isso ocorre por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável no número absoluto de pobres, bem como pelas pressões de democratização que caracterizam o período demarcado pela transição. O movimento político da sociedade civil pela democratização do país iniciou uma caminhada para a construção de políticas sociais que viabilizassem proteção social. (NEGRI, 2011).

Toda essa repressão não foi capaz de frear a articulação da sociedade civil, sendo que, no decorrer da década de 1980, novas formas de movimentos sociais surgiram por parte daqueles que estavam empregados e desempregados e que exigiam, através do chamado “sindicalismo autêntico”, o resgate da dívida social acumulada durante o período da Ditadura Militar, para ampliação dos direitos sociais e de cidadania, culminando em 1988 na homologação da Constituição Brasileira.

Diante da crise do Estado autoritário, do agravamento da questão social na década de 80 – a chamada década perdida em função do aumento da pobreza e da miséria – e da luta pela democratização do Estado e da sociedade, intensifica-se o debate sobre as políticas públicas, especialmente as de corte social. Este movimento põe em discussão não apenas o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais em nosso país – seletivo, fragmentado, excludente e setorizado –, mas também a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas e programas sociais. Esta conjuntura favorece a redefinição das relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas. É importante notar que, embora os anos 80 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais, é simultânea e contraditoriamente palco de avanços democráticos dos mais significativos na história política brasileira. (NEGRI, 2011).

Nesse aspecto, Silva (2001, p. 02) destaca que “nessa conjuntura, novos partidos políticos ganham legitimidade, como o Partido dos Trabalhadores, e novas demandas são colocadas no campo social. O conceito de cidadania foi ampliado e incluído na Constituição Cidadã de 1988”.

Mesmo com uma forte presença de setores conservadores dentre os congressistas constituintes, o regime interno da Constituinte permitiu a participação da população por meio

da apresentação de propostas de emendas, subscritas por pelo menos 30 mil eleitores e apresentada por três entidades associativas. Houve ao todo 122 emendas apresentadas através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, da Central Única dos Trabalhadores, da União Nacional dos Estudantes, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, da Ordem dos Advogados do Brasil, entre outras.

Depois de um ano e meio de trabalho, a nova Constituição foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Apesar do conservadorismo do Congresso, essa Constituição assegurou uma série de conquistas, representou inúmeros avanços democráticos e configurou o estabelecimento de um Estado de direito, encerrando, no plano jurídico-institucional, os tempos da ditadura.

A Constituição de 1988 inovou em aspectos essenciais, pois proporcionou a descentralização político-administrativa, distribuindo as competências de gestão das políticas entre as instâncias municipais, estaduais e federais, aumentando o estímulo à maior participação da sociedade civil organizada.

Essa descentralização supracitada aconteceu no final da década de 1980. O Brasil vinha de um modelo administrativo centralizador, no qual governadores e prefeitos tinham pouca autonomia fiscal. As políticas de saneamento, de saúde, de educação e de habitação eram preparadas, financiadas e avaliadas pela federação. Do mesmo modo, os programas de assistência eram preparados, financiados e implementados pelo governo federal. A Constituição mudou essa situação, dando a possibilidade ao governo federal, estados e municípios de contarem com fontes autônomas e independentes. Instituiu-se, assim, a descentralização político-administrativa na definição das ações governamentais na área social. Também foi determinado um método de articulação democrático participativo, deliberando a corresponsabilidade entre sociedade e Estado na formulação, execução e controle das políticas, através da criação de mecanismo de participação comunitária, por meio da ação de base de órgãos locais. (BRANCHER, 1993).

A descentralização contribuiu na criação de Conselhos como instâncias formuladoras de estratégias e de controle da execução das políticas, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros.

Os determinantes da Constituição Federal no tocante à descentralização no campo da seguridade social foram regulamentados em leis específicas. A Lei 8.080/90, Lei Orgânica da Saúde, regulamentou o Sistema Único de Saúde, estabelecendo a formação dos Conselhos Municipais de Saúde. A Lei 8.069/90, do Estatuto da Criança e do Adolescente, deliberou também a criação de Conselhos Municipais, com competência para formular as políticas de atendimento e fixar as prioridades orçamentárias no setor. A Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do mesmo modo, convocou a sociedade a participar da gestão e solução dos problemas locais, integrando os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal. (ZANIRATO, 2000).

A LOAS estabeleceu que a assistência social fosse regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais, garantindo que o destinatário da ação assistencial fosse alcançável pelas demais políticas públicas. (BRANCHER, 1993, p. 3).

Esse princípio constituiu um marco na história da justiça social e da política do reconhecimento dos direitos humanos e sociais no país. Pela primeira vez, o homem brasileiro aparecia no texto legal como um cidadão, como sujeito do processo e como titular de direitos; pela primeira vez, ele teria direito à Seguridade Social, ou seja, à Previdência, à Saúde e à Assistência Social. (ZANIRATO, 2000).

A Seguridade Social pressupõe que todo cidadão tenha acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais. Instituiu-se, assim, o reconhecimento do direito universal, independente da contribuição com o sistema. (YASBECK, 1998, p. 54).

A Lei Orgânica da Assistência Social estabeleceu que os Conselhos fossem instâncias deliberativas, de caráter permanente e de composição paritária entre o governo e a sociedade civil. Foram então criados os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Os Conselhos Municipais ficaram com a incumbência de realizar projetos de enfrentamento da pobreza. Era o reconhecimento de que, mais do que o Estado e a União, o município conhece as suas necessidades, suas prioridades sociais, bem como as estratégias a serem adotadas para o combate à pobreza. (VIEIRA, 1998, p. 20).

A Constituição de 1988 também inovou em outros aspectos. Desde 1934, os direitos sociais eram contemplados nas Cartas brasileiras. Todavia, até 1988, apenas compunham uma parte do capítulo que dispunha sobre a Ordem Econômica e Social e eram tratados sob a

forma de princípios ou determinações de fins de Estado, tinham um cunho genérico e sua vigência ficava politicamente condicionada. (BRANCHER, 1993).

A Constituição de 1988 inovou ao apontar esses direitos como sendo “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados” (Art. 6º). Além de atribuir aos direitos sociais uma relevância que até então não tinham alcançado, a Constituição dedicou um título inteiro para dispor sobre a “Ordem Social” (Título VIII, artigos 193 a 232). A Carta Constitucional também apresentou uma evolução que se pode denominar de topográfica, a partir da opção do legislador em inserir os direitos individuais e sociais na parte inicial da constituição (Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” e, particularmente, seus artigos 5º, 6º e 7º). Fez, assim, uma interpretação sistemática, isto é, reavaliou a posição das normas uma com relação às outras, concluindo que, ao inverter a sequência tradicional das Constituições anteriores, os constituintes tiveram a intenção de reconhecer, pela primeira vez, o indivíduo e a sociedade como precedentes ao Estado, cujos organismos e funcionamento só cuidaram de regulamentar em títulos e capítulos posteriores. (ZANIRATO, 2000).

Como já dito anteriormente, a assistência social brasileira compreendia ações paternalistas e clientelistas do poder público, favores concedidos aos usuários, o que pressupunha que o atendido era um favorecido e não um cidadão usuário de um serviço ao qual tinha direito. A assistência era facilmente confundida com caridade, com a ajuda aos pobres e necessitados; consistia mais em uma prática do que em uma política.

A partir de 1988, a Assistência passou a ser uma política pública, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social. A Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, definiu a seguridade social não contributiva, para proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, buscando a integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de deficiência, promovendo-as na vida comunitária. A lei definiu estratégias para enfrentar a pobreza, garantir mínimos sociais, atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Para isso, ela se guiou por alguns princípios, entre os quais a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, o respeito ao cidadão, a igualdade de direitos no acesso

ao atendimento, a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas, projetos assistenciais e recursos. (VIEIRA, 1998, p. 18).

A LOAS não só aboliu como proibiu emissão dos comuns atestados de pobreza, garantindo a igualdade a todos no atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, estabelecendo igualdade entre a população urbana e rural. A Assistência Social passou a ser um direito do cidadão e um dever do Estado, uma política não contributiva que provém os mínimos sociais. Deve-se reconhecer, portanto, que houve importantes inovações com essa Constituição, que implicaram em mudanças na sociedade e nos estados brasileiros.

Ao Estado, ficou a obrigação de assumir o atendimento aos cidadãos no campo dos direitos sociais. Este, além de configurar-se como responsável por promover garantias de proteção social, também ficou com a tarefa de se organizar de maneira a propiciar a descentralização das ações, pondo fim à tradição centralizadora de gestão pública. (DE MARCO, 1997, p. 40).

Confere-se, assim, que a Constituição de 1988 gerou possibilidades de haver participação e controle social, de modo a dar ao Estado brasileiro um caráter democrático, oferecendo formas para que este Estado, uma vez permeado por espaços públicos e coletivos de gestão, fiscalização e deliberação, pudesse tornar pública a gestão do que é público. (DE MARCO, 1997, p. 42).

Em nenhum momento de sua trajetória histórica, a política social brasileira encontrou tamanho acolhimento em uma Constituição como aconteceu em 1988, com o reconhecimento de direitos no campo social. (VIEIRA, 1997, p. 68). Porém, muitas definições da Constituição começaram a esbarrar em entraves à sua aplicação a partir da década de 1990, evidenciando a fragilidade dos princípios definidos no texto legal, explicando por que alguns dos direitos assegurados constitucionalmente tiveram e ainda têm tanta dificuldade em serem regulamentados.

A partir dos anos 90, o modelo de Estado proposto na Constituição Federal deixou de ser entendido como necessário. Setores governamentais, imbuídos das ideias neoliberais, passaram a defender que o Estado deveria ter uma participação mínima na gestão das questões relativas à vida nacional e à vida dos cidadãos. Passou a haver um conflito entre a Constituição Federal, as leis complementares e a concepção neoliberal. (DE MARCO, 1997, p. 39).

Essa mudança quanto ao entendimento do Estado pode ser compreendida diante da crise do final da década de 1980 e início da década de 1990, uma crise geral, de natureza estrutural, mundial, que chegou ao Brasil. Essa crise se explica diante do processo de internacionalização, ou seja, da abertura e integração dos mercados nacionais. A internacionalização da economia traz, como contrapartida, a concentração de poder nos grandes centros internacionais, que exigem a subordinação das questões nacionais aos princípios do utilitarismo internacional. Disso resulta a perda da autonomia dos Estados para os grandes centros internacionais, no que tange às ações de definição da política econômica, de alocação de recursos, de relacionamento com os credores. (SPOSATI, 1997, p. 12).

Este ponto de discussão tornou-se latente no Consenso de Washington, no qual o governo brasileiro assumiu o compromisso de efetuar transformações de fundo, revendo o papel e o peso do Estado na sociedade. O governo brasileiro comprometeu-se a se afastar dos serviços públicos, a estimular a livre iniciativa e insistir na privatização como meios para a recuperação da economia. A reforma do Estado Brasileiro começou em 1995 e dispôs sobre a desarticulação da Seguridade Social, em particular da Assistência Social. (ZANIRATO, 2000).

Essa reforma veio no sentido exatamente contrário ao disposto na Constituição de 1988 quanto aos direitos sociais. Ao normatizar os artigos constitucionais relativos à assistência, a LOAS introduziu um novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo, situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social aos setores mais vulneráveis da população brasileira. Ao mesmo tempo, ela definiu sua aplicação através de um sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência no país, sob a égide da democracia e da cidadania. Tais determinações tiveram como meta o abandono do assistencialismo clientelista e a introdução da assistência como uma política social, um espaço para a defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. (YASBECK, 1998, p. 56).

Contudo, dentro do entendimento do Consenso de Washington, as políticas sociais assim pensadas tornam-se um problema em face da necessidade de reforma do Estado e de seu afastamento do social. Portanto, é com esse sentido que podem ser entendidas as ações que o governo federal passou a estimular, contrapondo-as aos avanços e garantias da LOAS. Essas ações paralelas à LOAS trazem de volta o velho assistencialismo, com programas seletivos de combate à pobreza, que focalizam sua intervenção nos municípios mais pobres do

país. Esse corte assistencialista, que caracteriza as ações sociais sob a égide do neoliberalismo, também se faz presente na operacionalização dos benefícios previstos na LOAS, ao eleger seletivamente os mais pobres entre os pobres. As ações propostas mostraram-se extremamente tímidas, incapazes de interferir no cenário de exclusão e enfrentar as causas das desigualdades sociais entre os brasileiros. (YASBECK, 1998, p. 57-58).

Desse modo, a assistência social voltou a se caracterizar como uma ação assentada na concessão, não no direito e cidadania, desviando-se, assim, do entendimento do que seja uma política social. Uma política social, enquanto tal, assenta-se na decisão pública, e, por princípio, deve gerar cobertura coletiva às necessidades sociais. Nesse sentido, a assistência deve ser uma política social de responsabilidade pública e social. (SPOSATI, 1995, p. 24).

Contrariando essa postura, verifica-se no Brasil um incentivo ao retorno do Estado caritativo ou assistencialista, no qual o enfrentamento da desigualdade passa a ser tarefa da sociedade e não do Estado. As ações propostas pelo governo mostram que a assistência deixa de ser um direito, tornando-se práticas casuísticas, fragmentadas, sem regras claras.

Nos anos de 1990 a 1992, Fernando Collor de Mello, então presidente do Brasil, introduziu o projeto neoliberal no País, com intensos processos de desregulamentação, abertura dos mercados, incentivos à reestruturação das empresas e a disseminação ideológica por toda a sociedade brasileira de que a causa dos males sociais centrava-se no “gigantismo” do Estado e a solução seria reduzi-lo ao máximo, transferindo suas funções para empresas, supostamente mais eficientes. No campo das políticas sociais, o governo Collor simplesmente ignorou os preceitos constitucionais, através da desconsideração do Sistema de Seguridade Social inscrito na Constituição Federal de 1988 (CF88). Nesta, a Seguridade Social é compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência. Assim, a Seguridade Social requer uma proposta de orçamento elaborada de forma integrada e um Ministério da Seguridade Social, o que não foi realizado. (SOARES, 2001).

Este mesmo governo dividiu a Seguridade Social em ministérios diferentes, dando-lhe margem para realizar, na Saúde, um boicote orçamentário sistemático ao Sistema Único de Saúde. Na Previdência, lançou um pacote de reforma previdenciária já em 1992, cuja função era retirar direitos dos trabalhadores conquistados na CF88. Na Assistência, vetou a LOAS, desrespeitando a CF88. A Carta Magna insere a Assistência Social no conjunto do

sistema de Seguridade Social e afirma-a como uma política pública, direito de todos, dever do Estado e da sociedade. Entretanto, para o artigo 203 referente à Assistência Social traduzir-se em políticas públicas, seria necessária a LOAS, vetada pelo governo Collor e sancionada somente no governo de Itamar Franco, em 1993, após o *impeachment* de Fernando Collor de Melo e intensas mobilizações sociais. (PEREIRA, 2010).

O agora presidente Itamar Franco sancionou a LOAS, mas preparou o terreno para a continuidade da política neoliberal, agora com um verniz intelectualizado. Seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, assumiu o Ministério da Fazenda, lançou o Plano Real e elegeu-se, em 1994, para a Presidência da República. (PEREIRA, 2010).

Neste governo, a política neoliberal é implantada em diversas áreas. No plano social, realizou um verdadeiro desmonte do que foi construído ao longo do período da “cidadania regulada” (1930/1984). Na Saúde, manteve o boicote orçamentário ao SUS; na Previdência, realizou reformas no regime dos funcionários públicos e tornou mais rígidas as regras previdenciárias; e, na Assistência Social, criou o Programa Comunidade Solidária, passando ao largo do que a LOAS estabelece. O Comunidade Solidária recebia recursos, sem controle social, do Conselho Nacional de Assistência Social e configurou-se como uma política assistencialista, indo na contracorrente dos avanços inscritos na CF88 e na LOAS (1993). O governo FHC não cumpriu a lei, ignorando a necessidade de construção do Sistema Único de Assistência Social, para que os preceitos indicados pela CF88 e LOAS fossem efetivamente concretizados.

Segundo Lesbaupin (1999), “o governo de Fernando Henrique Cardoso operou um verdadeiro desmonte da nação”.

Desgastado com promessas de melhoria na vida da população, foi derrotado, em 2002, pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Embora com promessas de mudanças, sobretudo na área social, o governo Lula manteve a fragmentação das políticas de Seguridade Social, com a criação, no primeiro ano de governo, do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), responsável pela implantação do Programa Fome Zero, e a manutenção dos Ministérios da Assistência Social (MAS), da Previdência Social (MPS) e da Saúde (MS). No início de 2004, com a reforma ministerial e as dificuldades enfrentadas pelo Programa Fome Zero, para a efetivação de ações, o governo dissolveu o MESA e o MAS e criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que reúne as competências

do MESA, do MAS e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família. Outra ação governamental foi a manutenção dos MS e MPS, com orçamentos separados, o que possibilitou a justificativa do “déficit da Previdência” (ANFIP, 2004), para a realização da Reforma da Previdência, uma das primeiras ações políticas do primeiro ano do governo Lula.

A Reforma da Previdência, inserida na PEC-4023 e realizada sob o argumento da “justiça social”, não incluiu os 40 milhões de trabalhadores sem qualquer cobertura previdenciária, mas limitou-se a realizar um novo disciplinamento no regime de previdência dos servidores públicos, com o rebaixamento do teto dos benefícios, o que abriu um enorme mercado, extremamente lucrativo, para a “Previdência Complementar”. Na Saúde, o governo mantém a retenção de recursos e investimentos para a área, ao mesmo tempo em que direciona ações voltadas para a regulamentação dos Planos Privados de Saúde, o que esvazia o SUS e favorece os empresários do setor privado. Ou seja, a perspectiva neoliberal ainda se materializa nas ações governamentais, mesmo que, neste contexto, existam avanços que merecem ser aprofundados, como a aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS

Em dezembro de 2003, foi realizada a quarta Conferência Nacional do Conselho Nacional de Assistência Social (IV CNAS 24), em caráter de urgência, o que significou um avanço no que diz respeito à retomada da valorização de espaços de controle social. A plenária final da IV CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que prevê a construção e implantação do SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo. A implantação do SUAS objetiva o rompimento com a fragmentação programática entre as esferas governamentais e a articulação e provisão de proteção social básica e especial para os segmentos populacionais usuários da política de Assistência Social no País. Seus princípios e diretrizes apontam para a universalização do sistema; a territorialização da rede; a descentralização político-administrativa; a padronização dos serviços de assistência social; a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos; a garantia da proteção social; a substituição do paradigma assistencialista e a articulação de ações e competências com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, políticas sociais e esferas governamentais. (ZANIRATO, 2000).

O que o SUAS sugere é um avanço e concretiza um modelo de gestão que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência, conforme definido na LOAS. O princípio organizativo da assistência social baseado num modelo sistêmico aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência, de ações fragmentadas, ao sabor dos interesses coronelistas e eleitoreiros. Afirma a assistência social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos e cidadãs, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil. A deliberação referente à PNAS e à construção do SUAS expressam um esforço coletivo que, desde a promulgação da CF88 e da LOAS, em 1993, vem se empenhando na tarefa de colocar a assistência social brasileira no campo da garantia dos direitos sociais. (GODINHO, 2011).

Em setembro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social, através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), publicou a versão final da PNAS, após a realização de seminários que publicizaram a discussão, o que deve ser ressaltado como positivo, dada a mudança de postura do atual governo em relação ao anterior, que centralizava as decisões e não colocava em debate suas propostas para a área de Assistência Social. Yasbeck, pontua como melhorias positivas da nova PNAS a incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social, a inovação em trabalhar com a noção de território, a centralidade da família e de sua proteção e, sobretudo, pela perspectiva de constituição do SUAS. Porém refuta a visão de que a família pobre precisa ser reestruturada do ponto de vista moral e afetivo, sem considerar o quadro econômico mais amplo, como se o problema de miséria fosse da família. Outro ponto negativo é a desconsideração de que essa população pertence a uma classe social e de que a questão social é uma questão política. (PEREIRA, 2010).

O SUAS – aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social em julho de 2005 através da Norma Operacional Básica/SUAS – é um sistema descentralizado, participativo e não contributivo, que organiza e regula as responsabilidades das esferas de governo e da sociedade civil em relação à política de assistência social e afirma que a assistência social é uma política pública e compõe o sistema de seguridade social. (SUAS, 2000).

A NOB/SUAS/2005 indica as seguintes prerrogativas para a construção efetiva do SUAS: 1) a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos; 2) divisão de responsabilidades entre os entes federativos para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão; 3) fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004; 4) orienta-se pela unidade de

propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários; 5) regula em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada (âmbitos municipal, estadual e federal); 6) respeita a diversidade das regiões; 7) reconhece as diferenças e desigualdades regionais, considerando-as no planejamento e execução das ações; 8) articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS. (PEREIRA, 2010).

O SUAS apresenta como eixos estruturantes: (I) Precedência da gestão pública da política; (II) Alcance de direitos socioassistenciais; (III) Matricialidade sociofamiliar; (IV) Territorialização; (V) Descentralização político-administrativa; (VI) Financiamento partilhado entre os entes federados; (VII) Fortalecimento da relação democrática Estado-sociedade civil; (VIII) Valorização da presença do controle social; (IX) Participação popular; (X) Qualificação de recursos humanos; (XI) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Segundo Pereira (2010), para a efetivação da proteção social, o SUAS dispõe de duas modalidades de proteção: básica e especial:

(a) a proteção social básica (PSB) objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, com fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. A PSB tem por referência o serviço de acompanhamento de grupos territoriais de até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade em núcleos com até 20.000 habitantes e será operada pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por rede de serviços socioeducativos, Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefícios eventuais, serviços e projetos de inserção produtiva.

(b) A proteção social especial (PSE) objetiva prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, em situação de rua, dentre outras.

Ambos os tipos de proteção tem como suposto o princípio de proteção social proativa, o que significa não mais considerar os usuários dos serviços de assistência social como objetos de intervenção, mas, sim, como sujeitos de direitos.

O SUAS aponta ainda a implantação de um sistema de vigilância socioassistencial, que consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A rede socioassistencial indicada no SUAS é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

O SUAS supõe a gestão compartilhada de serviços, como uma política federativa entre União, Distrito Federal, estados e municípios, o que exige a utilização de instrumentos de cooperação entre os entes federativos, como convênios, consórcios, comissões de pactuação, dentre outros. Os tipos e níveis de gestão são caracterizados como gestão inicial, gestão intermediária e gestão plena, o que determinará o valor do piso de proteção social que o município receberá e as competências de cada município.

Por fim, o financiamento do SUAS aponta para: a) a descentralização político-administrativa, com autonomia dos entes federativos, mas mantendo o princípio de cooperação; b) os Fundos de Assistência Social – os repasses só podem ocorrer via Fundo; c) o SUAS como referência; d) condições gerais para transferência dos recursos federais: d.1. níveis de gestão, d.2. comprovação de execução orçamentária, d.3. acompanhamento e controle da gestão dos recursos através do Relatório Anual de Gestão, d.4. manutenção do Cadastro Único atualizado e realimentado, d.5. repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os serviços, programas, projetos e benefícios, identificados entre os níveis de proteção básica e especial; e) mecanismos de transferência: e.1. repasse de recursos fundo a fundo, de forma sistemática e automática, e.2. nova sistemática de convênios, com aplicativos informatizados para cofinanciamento de projetos eventuais; f) critérios de partilha, como proteção social básica e especial, e de transferência; g) o cofinanciamento entre municípios, estados e União, respeitando-se os princípios de subsidiariedade e cooperação e a diversidade existente entre municípios, metrópoles, estados e União. (PEREIRA, 2010).

Mesmo diante dos avanços da Política Nacional de Assistência Social, pode-se constatar que muitos são os desafios a serem enfrentados. Existem críticas à Política Social brasileira, quando historicamente centra a responsabilidade do bem-estar às famílias usuárias. A Assistência Social, através dos critérios de elegibilidade e inclusão nos programas sociais, reforça uma tendência de entender a família como um espaço autônomo e independente do contexto social onde se insere. Melo (2012), pontua que a família em várias épocas de nossa história foi tomada como núcleo e base da sociedade. No entanto, como afirma a autora, o ônus não pode ser cobrado da família e, sim, do capital que promove uma sociedade baseada em classes que se exploram entre si. Portanto vencer esses impasses e transformar a família num sujeito de direitos implica na superação deste modelo de sociedade. Neste sentido, afirmar que a instituição família é resultante do modo de produção da sociedade de classes e transferir para ela a culpa de seu fracasso é admitir que na sociedade capitalista nunca será possível universalizar direitos, segundo Melo “no máximo administrar a pobreza”.

Já Duriguetto (2011) nos traz uma panorâmica dos traços do neoliberalismo intrínsecos nesta política, seja pelo foco do orçamento nos programas de transferência de renda e não na construção de uma rede de proteção básica, como prevista no SUAS, seja pelo desafio da precarização do trabalho e o desemprego, quando a grande parcela da população não inserida no processo produtivo passa a ser o público alvo da assistência. É como se vivessem numa ciranda, inseridas em medidas fragmentadas, incapazes de alterar o resultado final. Dessa forma, reduz-se o espaço de avanços da proteção social a uma mera política de assistência. A pesquisa de Duriguetto aponta um aspecto de suma importância: a necessidade da capacitação teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política dos profissionais. Neste quesito, a autora destaca que muitos profissionais que atuam nesta política não se interessam e nem acreditam nos movimentos populares, não participam de sindicatos, partidos políticos, organizações do gênero.

A autora faz uma chamada para além de garantir a assistência social enquanto direito, focar no que está abstrato, isto é, a luta pela ampliação de direitos e a construção de um outro projeto societário em que não haja nenhuma forma de dominação e/ou exploração, capaz de garantir a plena autonomia e cidadanias dos sujeitos. É preciso que primeiro os profissionais da assistência social creiam num projeto ético-político.

3 MATERIALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO SÉCULO XXI: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Como busca de alternativas para o enfrentamento de questões sociais emergentes que procedem das transformações já mencionadas anteriormente no mercado de trabalho, intensificam-se os debates internacionais sobre programas de transferência de benefícios monetários. Souza e Fonseca (1997, p. 22) destacam que “os sistemas de proteção social, em decorrência daquelas mesmas grandes transformações, enfrentam dificuldades financeiras oriundas da queda das contribuições dos trabalhadores”.

Os programas de transferência de renda surgem como forma de responder às crescentes alterações provocadas no mundo do trabalho a partir da utilização de novas tecnologias nas atividades de produção e serviços. Pontualmente essa prática teve início entre os países membros da União Europeia, durante um crescimento do exército de reserva daqueles países. Nesta ocasião, criou-se um rendimento mínimo garantido para promover a inserção dos cidadãos pobres. Na Europa, em meados da década de 1980, foi a luta contra a pobreza que justificou a implantação de um rendimento mínimo. (FONSECA, 2001).

Para Santos (2012), não foi apenas o desemprego estrutural que determinou a existência dos programas de transferência de renda, mas outras mudanças que vêm ocorrendo, como a ampliação da pobreza, as mudanças nos arranjos familiares, a ampliação do trabalho temporário, a degradação dos níveis de vida, a violência, a estratificação social, entre outros aspectos que apontam uma demanda que exige a elaboração de novos mecanismos de proteção social.

Souza e Fonseca (1997, p. 23) pontuam que os Estados Unidos já exercem esta prática desde 1935 com um programa destinado a viúvas com crianças, o Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFCD). Este programa foi ampliado e incorpora benefícios adicionais.

Também a Grã-Bretanha, em 1948, instalou o *Income Support*, com a finalidade de ajudar as famílias na criação de seus filhos, como também a casais sem filhos e pessoas sós. Na Alemanha, destaca-se o *Sozialhilfe* e na Holanda o *Sociale Bijstand*, que são da década de 1960, respectivamente 1961 e 1963. (SANTOS, 2012).

Para Lavinias (1997), as formas de adoção de um programa de renda mínima garantida são as mais variadas de um país para outro. Elas podem ser concebidas pelo ponto de vista das restrições à população alvo, através das condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não); em termos de montante do benefício e da sua fórmula de cálculo, do tipo de cobertura (individual ou familiar); do prazo de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, podendo também não ultrapassar seis meses); da forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado ou parcial/globalmente financiado pelos municípios ou outras esferas subnacionais); ou ainda do seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações sociais.

Na América Latina e em especial no Brasil, não se chegou a organizar um estado de bem-estar social capaz de abranger toda sua população carente de ajuda para suprir suas necessidades básicas de existência. O sistema de proteção social implantado era voltado para os seguimentos formais da economia e se caracterizava por oferecer uma cobertura restrita que atendia a uma parcela reduzida da população, excluindo de fato os mais pobres por estes terem vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. (LAVINAS, 2007).

Particularmente no caso do Brasil, durante o período desenvolvimentista, que se estendeu do pós-guerra até início dos anos 80, a questão da pobreza não ganhou espaço como uma ação sistemática do Estado. Criou-se a própria concepção de desenvolvimento econômico que concebia que as ações do Estado levariam automaticamente ao desenvolvimento social por meio da incorporação dos excluídos ao mercado formal de trabalho e pela mobilidade social que teriam. A pobreza não era concebida como um fenômeno estrutural da sociedade brasileira e, conseqüentemente, políticas sociais voltadas para a população nessa condição não se desenvolveram. Apenas recentemente, após a década de 90, a pobreza, como um problema social a ser enfrentado pela sociedade como um todo e pelo Estado em particular, ganha espaço como tema de debate entre os governos e ações voltadas especificamente para a redução das desigualdades sociais passam a ser implementadas. (COHN, 2004).

Segundo Santana (2007), os programas de transferência de renda surgiram como uma alternativa para combate à pobreza. Eles foram concebidos segundo a ideia de que o beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes. Alguns deles, embora tragam no próprio nome a destinação do benefício como Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação, também são concebidos

segundo a ideia de que o beneficiário é portador de habilidade para o exercício da cidadania e podem comportar-se como agentes econômicos eficazes no mercado de modo a trazer benefício não só para si e sua família, mas para inserir-se num contexto mais amplo de relações por meio das quais podem paulatinamente mitigar os efeitos de sua condição de pobreza.

No Brasil, em 1991, o assunto tramitou no Senado Federal através do Projeto de Lei n. 80/1991, do então Senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Após sofrer mais de nove emendas e perder muito de sua essência, tramitando por várias comissões do Senado, “em 10 de dezembro de 1997, a lei nº. 9.533, foi sancionada pelo Presidente da República e institui o Programa de Renda Mínima Nacional”. Destaca-se o fato de que não se trata da instituição de um Programa de Renda Mínima, mas, sim, o estabelecimento de que o governo deverá apoiar os municípios financeiramente para que possam executar o referido programa. (FONSECA, 2001, p. 113).

SANTOS (2012) aponta que:

Desde a ideia original de Suplicy, até os dias atuais, houve uma mudança não só de objetivos, mas principalmente de paradigma, pois a política predominante é a da seletividade e da residualidade e não a da priorização, visto que não se observa um planejamento que objetive reverter o quadro de buscar a universalidade de atendimentos para os segmentos populacionais que possuem os direitos reconhecidos. Estas transformações decorrem de fatores determinantes da política neoliberal predominante e vigente atualmente em vários países. É a utilização de políticas sociais como estratégia política de investimento no mercado priorizando o econômico em detrimento ao social.

Diversas iniciativas surgiram nesta direção. No município de Campos de Goytacazes, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) financiou programas específicos às crianças e aos adolescentes que se inseriram no mercado de trabalho ou que viviam em situação de rua. Para Neves (1999, p. 187), a finalidade era reintegrá-los ao “sistema escolar, mobilização fundamentada na concessão de uma bolsa no valor de 40 dólares pela OIT e na oferta de jornada ampliada, voltada para o reforço escolar e para a orientação profissionalizante”. O programa teve fim, pois a OIT não continuou a financiá-lo.

Na sequência, outras iniciativas aconteceram e foram inspiradoras para os quadros atuais: “programas de Belo Horizonte (MG) e Franca (SP), e as parcerias entre entidades

governamentais e não governamentais têm viabilizado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”. (FONSECA, 2001, p. 168).

Em seu artigo, Santana (2007) aponta como a primeira experiência em nível nacional de instituição de um programa de transferência de renda o Programa Bolsa-Escola, criado em 1996. Outras experiências em nível municipal já haviam sido implementadas, mas somente na segunda metade dos anos 90 é que este tipo de política social ganha espaço. Após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, iniciou-se um processo de “migração” dos beneficiários de antigos programas de transferência de renda (Auxílio-Gás, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação) para um programa que consolidasse todas estas ações e atendesse a família como um núcleo formado por membros com diferentes necessidades. Esse programa foi chamado de Bolsa Família e passou a ser o principal programa do MDS.

3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DA GÊNESE AO MOMENTO ATUAL

Como vimos no capítulo anterior, houve várias iniciativas isoladas de programas de transferência de renda por parte dos municípios, Estados e governo federal, foram eles mesmos os percussores da implantação de programas de renda mínima na história do sistema brasileiro de proteção social.

O quadro abaixo nos possibilita conhecer a síntese de cada um desses programas desenvolvidos na esfera federal, para que entendamos que não houve uma mera unificação ou ampliação da gestão administrativa por parte do governo, e, sim, que houve mudanças no que tange ao atendimento de toda a família, e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências de critérios de elegibilidade e de sobreposição de públicos-alvo, a ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outros. Vejamos:

Quadro 1. Programas precursores de transferência de renda no Brasil

Bolsa-Escola: o Bolsa-Escola federal foi criado em 2001 por iniciativa do Ministério da Educação. O público-alvo era formado por crianças entre 6 e 15 anos de idades cujas famílias tinham uma renda per capita abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidades, as crianças beneficiárias deviam ter frequência às aulas de pelo menos 85%. A maior parte das crianças beneficiárias foram cadastradas no Cadastro do Bolsa-Escola – Cadbes.

Bolsa-Alimentação: criado em setembro de 2001 por iniciativa do Ministério da Saúde. Tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda per capita mensal de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos ou mulher grávida até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Em termos de condicionalidades, a família se comprometeria a atualizar o cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos, e, para as mães, a fazer visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estivesse amamentando.

Auxílio-Gás: criado em dezembro de 2001 como medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Destinado a famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, não impunha nenhuma condicionalidade à família a não ser estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. O Ministério de Minas e Energia era responsável por sua administração.

Cartão-Alimentação: criado em 2003, consiste em uma transferência de R\$ 50,00 para famílias com uma renda familiar per capita menor do que metade do salário mínimo por 6 meses (esse período poderia ser prorrogado até o máximo de 18 meses). O objetivo era lutar contra a insegurança alimentar enquanto outras medidas – ações estruturantes – seriam implementadas a fim de assegurar que as famílias deixariam de padecer de insegurança alimentar. O programa também não tinha condicionalidade e sua implementação ficou a cargo dos Comitês Gestores.

Fonte: UNESCO, 2009.

Este quadro revela ações isoladas com elevado custo administrativo, ação individualizada, competições entre ministérios e ausência de coordenação e metas traçadas no combate à pobreza. Por esses motivos, estes programas foram unificados.

Para Yasbek (2004), esta unificação visou várias melhorias, como aumento do valor do benefício, melhor atendimento ao beneficiário e proposta de articulação entre programas

nacionais, estaduais e municipais, com o intuito de unificar esforços no enfrentamento da fome e da pobreza no País.

A unificação dos programas de transferência de renda no governo de Luis Inácio Lula da Silva, para Silva e Lima (2010, p. 33), representa:

uma evolução e inovação no âmbito desses programas em implementação no Brasil a partir de 1995. Propõe-se a uma maior racionalização e simplificação do acesso da população aos referidos programas, cujo objetivo central é elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade social do governo brasileiro a partir de 2003. Propõe-se ainda garantir maior proteção ao grupo familiar, inclusive com elevação do valor monetário do benefício.

Em 20 de outubro de 2003, através da Medida Provisória nº 132, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF). No ano seguinte, ele foi instituído pela Lei nº 10.836 de 09/01/2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17/09/2004 e alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16/07/2007. É hoje o eixo central do sistema de proteção social brasileiro e o principal programa deste gênero desenvolvido no Brasil, em nossos dias.

O PBF é um programa de transferência de renda direta às famílias pobres e em situação de extrema pobreza. Constitui-se em um repasse financeiro mediante um conjunto de condicionalidades que auferem a elas a participação no programa. Tais compromissos estão associados às áreas de educação e saúde.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS, 2014),

[...] o Bolsa Família tem como foco a superação da fome e da pobreza, articulando-se, portanto, em três dimensões. Primeiramente ocorre com a promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda às famílias pobres e em extrema pobreza. Logo após, com o reforço do exercício dos direitos sociais básicos nas áreas da saúde e educação, contribuindo para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre as gerações. Finalmente, a coordenação de programas complementares, como os programas de geração do trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registros civis e demais.

De acordo com Yasbeck (2004), o que define um programa de Transferência de renda é a transferência monetária, independente de prévia contribuição, a famílias pobres, consideradas assim a partir de critérios referentes à renda per capita familiar.

Conforme essa autora, temos dois pontos importantes: o objeto, a *família*, e a condicionalidade, *renda per capita familiar*. Entendamos cada um deles à luz da legislação correlacionada.

A Lei nº 10.836, de 2004, em seu inciso 1º, define *família* como:

[...] unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. (BRASIL, 2004).

A mesma lei, no inciso 2º, define *renda per capita familiar* como:

[...] a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento. (BRASIL, 2004).

Esses dois critérios permeiam todas as descrições a seguir e nos remetem ao montante que forma o Programa Bolsa Família.

Antes de abordarmos especificamente o Programa Bolsa-Família, precisamos abordar o esforço mundial através de metas para a erradicação da extrema pobreza e a fome. Em setembro de 2000, 189 países se comprometeram com este foco e formaram-se assim os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que deverão ser alcançados até 2015. Desta forma, o Programa Bolsa Família é a mais forte estratégia utilizada pelo governo brasileiro para o enfrentamento e o alcance desta meta mundial.

Sobre esta demanda, o Portal Brasil Sem Miséria (2014) acrescenta:

Em 2 de junho de 2011, o Governo Federal lançou, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. Com essa iniciativa, o Governo Federal reforça o compromisso de incentivar o crescimento com distribuição de renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social.

O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Diante deste grande compromisso, o Brasil ampliou as redes, e formou articulações em diversos níveis governamentais. Lançado em 20 de outubro de 2003, o Programa Bolsa Família surge como uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda já

existentes no Brasil, constituídos por: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. Esta unificação visa várias melhorias, como aumento do valor do benefício, melhor atendimento ao beneficiário, proposta de articulação entre programas nacionais, estaduais e municipais, visando fechar o cerco ao enfrentamento da fome e da pobreza no País. (YAZBEK, 2004).

Entendendo a família como núcleo capaz de gerar transformações o governo brasileiro concentrou seus esforços e em um único benefício de transferência direta que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Integrando o Plano Brasil Sem Miséria¹, o PBF, contempla milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita inferior a R\$ 77,00 (setenta e sete reais), independentemente de sua formação. Além disso, abrange famílias pobres cuja renda mensal por pessoa seja entre R\$ 77,01 até R\$ 154, e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos, adolescentes até 15 anos e jovens com idade entre 16 e 17 anos. (MDS, 2014).

Neste aspecto, precisamos evidenciar a focalização e a seletividade deste programa. Esta seleção é determinada pela quantidade de cotas² municipais. Essas cotas são determinadas com base na quantidade de pobres e extremamente pobres existente no município.

Para Silva (2001, p. 42), as reformas dos programas sociais na América Latina ocorrem pautadas no que reza o modelo econômico neoliberal, ou seja, “medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações vulneráveis”.

O entendimento de focalização que motiva a reflexão aqui desenvolvida abrange, em sentido geral, focalização como o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade. Esse sistema, uma vez implantado, marcou a suspensão de uma luta em prol da garantia da universalização de direitos sociais com ações universais.

¹ Lançado em junho de 2011, o Brasil sem Miséria pretende promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tendo por meta reduzir drasticamente seus números.

² Estas cotas foram calculadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com base na incidência de pobreza apontada pelo Censo Demográfico de 2000 e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e reajustadas com base nas variações na incidência de pobreza apontadas pela PNAD de 2004.

Já para Silva (2007. p. 1435), a focalização pode ter três tipos de concepção, a primeira delas é a **progressista/redistributiva**: que se esforça em promover o complemento entre a Política Social e a Política Econômica e centraliza na responsabilidade social do Estado. Promove vasta cobertura, boa qualidade dos serviços e demanda estruturas institucionais apropriadas, corpo de profissionais qualificado e cobertura suficiente das populações-alvo da intervenção. A segunda concepção define-se como “**discriminação positiva** das populações excluídas que estão demandando atenção especial”, ao Estado cabe promover permanente acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos. Dessa forma, a autora pontua que a focalização não se opõe à universalização. Na proporção “em que toda a população que precisa ser considerada é devidamente incluída, tem-se uma universalização em relação àquela população. O difícil é desenvolver mecanismos e critérios justos e capazes de alcançar toda a população indicada”. A última concepção se orienta por uma perspectiva **neoliberal/ conservadora** de focalização cujo objetivo é tão somente minimizar a pobreza. “Orienta-se pela desresponsabilização do Estado e por corte de recursos dos programas sociais, centrando-se em programas sociais compensatórios, emergenciais, assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações que vivem em situação de extrema pobreza. Essa focalização fragmenta mais que focaliza na população pobre por ser incapaz de alcançar a totalidade dos segmentos populacionais que estão demandando atenção especial”.

Essa última concepção se opõe a universalização, atende problemas pontuais e reza a cartilha da ordem econômica neo liberal.

Especialmente refletindo a focalização inerente ao Programa Bolsa Família a autora supracitada considera como “problemáticos” os critérios estabelecidos para inclusão das famílias ao programa. A centralidade é a renda e o patamar indicado é muito baixo, ademais o benefício da transferência monetária é também baixo, logo: estas famílias estão destinadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização pelos limites de oportunidades concretas de inserção em políticas estruturantes, como o trabalho, e devido a situações decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, além de limitado acesso a informações.

Lavinas faz um questionamento “focalizar na dimensão assistencial implica condenar a proteção social universal, como reza a cartilha liberal?” (2003, p.13). Novamente entra em discussão o paradoxo universalização/focalização. Lavinas (2003, p.17) pontua que:

[...] o aparente contraponto focalização versus universalização é um falso dilema. Programas focalizados e políticas universais são indiscutivelmente necessários e indissociáveis. [...] Programas focalizados ou compensatórios e políticas e programas universais, ambos fazem parte do sistema de proteção de que um país não pode abrir mão. Justamente aí reside o grande desafio: desenhar esse sistema de proteção social, que, embora de vocação universalizante, pois assentado na matriz dos direitos, continua inacabado no Brasil e pode desaparecer frente à tentação sedutora do modelo liberal tutelado compulsório de (não) fazer política social.

Desta forma, toda a evolução do Sistema de Proteção Social no Brasil, através da luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, corre riscos de aniquilamento, já que os aspectos seletividade/focalização o ameaçam. O movimento de efetivar as conquistas legais no Brasil percorre o caminho da organização e do fortalecimento dos movimentos sociais e populares e da participação da sociedade organizada nos espaços públicos.

3.2 AS VIAS DE ACESSO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Desta forma, o Programa promove o acesso à rede de serviços públicos que entre si objetivam a emancipação da família atendida, especialmente incentiva a inserção à educação.

O Programa Bolsa Família é uma ação integrada com o Fome Zero³, que tem sua ênfase em assegurar o direito à alimentação adequada, com preferência ao atendimento para as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos, na expectativa de erradicação da pobreza⁴.

³ Programa criado em 2003 em substituição ao Programa Comunidade Solidária, que fora instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome da miséria.

⁴ Segundo as autoras Pereira, Guilhon e Souza (2006, p. 1), a pobreza é um fenômeno cíclico na história das sociedades, continuando mesmo nas mais modernas e até em conjunturas econômicas favoráveis. No Brasil, ela é fruto da má formação socioeconômica. Entretanto pode-se dizer que tal fenômeno nem sempre se expressou com a mesma intensidade e tampouco o seu enfrentamento se processou atendendo a uma mesma lógica. Silva e Lima (2010, p. 22) inferem que a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda: é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso aos serviços básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, é não participação social e política.

Regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 06 de junho de 2007 o CADÚNICO, trata-se de um banco de dados que permite identificar e conhecer a real condição socioeconômica das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social. Permitiu maior controle e eficácia na seletividade das famílias para o Bolsa Família e para os demais programas sociais. É um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País.

Sendo assim:

O Cadastro Único reúne informações sobre as famílias e membros, e permite que o governo – federal, estadual e municipal – conheça as reais condições de vida dos brasileiros em situação de pobreza. Essas informações são essenciais na hora de selecionar as famílias para o Bolsa Família e para outros programas governamentais, inclusive programas estaduais e municipais. O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados é feita a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2012).

Esse cadastro abrange pontos minuciosos e através dele é possível captar informações do núcleo familiar por inteiro, das características do domicílio, como também o acesso aos serviços públicos essenciais. Esses dados são apresentados de duas formas: uma no formato familiar e outra no formato por pessoa.

Conforme o MDS o objetivo do CadÚnico é:

Identificar todas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa para planejamento de políticas públicas em todas as esferas de governo. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios. (MDS, 2014).

A coleta dos dados das famílias é realizada por meio do preenchimento do formulário do CadÚnico. Cada formulário deve identificar apenas uma família. Os municípios são responsáveis por identificar as áreas prioritárias de cadastramento e as famílias de baixa renda que residem em seu território. São as prefeituras que o planejam, definem as equipes de cadastradores. Realizada esta identificação, os municípios coletam a informação das famílias e digitam as informações no Aplicativo de Entrada e Manutenção de dados que, no momento, é um aplicativo off-line, ou seja, não aberto. É competência do

município manter o registro das famílias atualizado, monitorar e informar a inclusão ou exclusão de cadastrados e prezar pela fidedignidade e qualidade das informações fornecidas.

No Brasil são mais de 27,2 milhões de pessoas cadastradas no CadÚnico, das quais cerca de 18 milhões estão qualificados como pobres, e estão aptas a serem inseridas no Programa Bolsa Família. “Esse grande mapa de vulnerabilidade social serve como referência para 19 programas sociais do governo federal e, a cada dia, consolida-se como ferramenta estratégica de gestão”. (MDS, 2014). No entanto, o que se evidencia é que em todos os municípios possuem demandas reprimidas, ou seja, famílias aguardando para serem incluídas no Programa.

Embora o CadÚnico seja fortemente utilizado na triagem dos beneficiários do Programa Bolsa Família, é importante saber que se trata de um banco de dados mais amplo e que dá acesso a outros programas e políticas sociais do Governo Federal, não apenas ao Programa Bolsa Família. Através das informações coletadas, é possível ter um panorama das famílias cadastradas, contemplando, assim facilmente, suas demandas, propiciando a articulação de ações a ser desenvolvidas para cada grupo de família, seja ela de baixa renda com carências específicas, adultos analfabetos em famílias pobres, famílias formada por adultos com baixa escolaridade, famílias com trabalhadores informais, ou famílias com membros com necessidades especiais, entre outras características. Devido à sua cobertura, ele representa uma alternativa para se obterem estimativas do grau de carência em nível municipal.

Finalizada a digitação, os municípios transmitem os dados das famílias à CAIXA, que é o agente operador do CadÚnico, por meio da ferramenta Conectividade Social. Os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único (CAIXA), que é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um Número de Identificação Social (NIS), de caráter único, pessoal e intransferível. Por meio do NIS, os operadores do Cadastro Único poderão localizar as pessoas cadastradas, atualizar dados do cadastro, verificar a situação do benefício (caso exista) e realizar as ações de gestão de benefícios. (MDS, 2008).

4. OS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De acordo com o MDS (2014), a pauta do Programa estabelece os seguintes tipos de benefícios:

Benefício Básico: R\$ 77

Concedido apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R\$ 77).

Benefício Variável de 0 a 15 anos: R\$ 35

Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.

Benefício Variável à Gestante: R\$ 35

Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição. O pagamento acontece em nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.

Benefício Variável Nutriz: R\$ 35

Concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição. Compreende em seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

Observação: Os benefícios variáveis acima descritos são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: R\$ 42

Concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza: calculado caso a caso

Transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza. (MDS, 2014).

Quadro 2. Critérios de elegibilidade de valores dos benefícios do Programa Bolsa Família

Critério de elegibilidade		Ocorrência de Crianças/ adolescentes 0-17 anos, gestantes e nutrízes	Quantidade e tipo de Benefícios	Valores do Benefício R\$
Situação das Famílias	Renda Mensal per Capita			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro Cça	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros Cça + 1 Ado	Básico + (2) Variável + (1) Variável Jovem	124,00
		3 ou + Membros Cça e Ado	Básico + (3) Variável + (2) Variável Jovem	172,00

Fonte: Tabela elaborada pelas autoras com base em dados consultados em WWW.mds.gov.br

O valor a receber corresponde ao enquadramento realizado, para isso é elaborada uma análise e uma seleção buscando contemplar de forma objetiva as necessidades existentes e identificadas.

Apesar dos valores repassados, constatamos que somente o benefício não é capaz de suprir as despesas que as famílias dizem gastar com alimentos, portanto tais famílias necessitam de trabalhar para garantir sua subsistência, conforme afirma o estudo dos pesquisadores Medeiros e Soares (2008), publicado no Portal do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Dizer que programas de transferência de renda desestimulam os beneficiados a entrarem no mercado de trabalho é uma afirmação sem comprovação teórica ou prática [...], a tendência é que ocorra o contrário disso: a renda extra pode funcionar como um microcrédito ou até estimular a procura por um emprego, afirma um estudo publicado pelo Centro Internacional de Pobreza, uma instituição de pesquisa do PNUD em parceria com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). [...] Os pesquisadores, observaram que, no grupo dos 10% mais pobres do Brasil, a porcentagem de pessoas que trabalhavam ou procuravam trabalho era de

73% entre os que recebiam o Bolsa Família e de 67% entre os que não recebiam. Na parcela dos 10% a 20% mais pobres, 74% dos beneficiários pelo programa de renda eram economicamente ativos, contra 68% entre os não beneficiados. No grupo seguinte (20% a 30% mais pobres), a taxa era de 76% para atendidos e de 71% para não atendidos.

Esses mesmos autores contestam a ideia de que os programas de transferência de renda desanimem os beneficiados a ingressarem no mercado de trabalho, mas podemos observar a contradição no texto, na medida em que os mesmos acreditam que o benefício do PBF serve como uma garantia de microcrédito, pois, os beneficiários do referido programa não poderiam comprovar renda de outra forma. Portanto, estamos falando de trabalhadores informais e não de empregados com registro em carteira assinada, conforme podemos atestar em outro trecho do mesmo documento.

A noção de que programas de transferência são um desincentivo ao trabalho é mais baseada em preconceito do que em evidências empíricas, afirma o texto:

‘Dados recentes da PNAD mostram que indivíduos vivendo em casas beneficiadas pelo Bolsa Família trabalham tanto, senão mais, que indivíduos com renda per capita similar’, continua o texto. A análise apresenta ainda números de um estudo publicado em 2006 pelo CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais) que reforçam esse ponto de vista: a taxa de participação no mercado de trabalho de adultos em famílias atendidas pelo Bolsa Família é 3% maior do que em famílias não atendidas. Esses resultados, avaliam os autores, indicam que o dinheiro da transferência de renda pode ser usado para superar obstáculos de entrada em alguns mercados. ‘Imagine um trabalhador autônomo, um vendedor de rua. Uma barreira para que ele expanda seu negócio e envolva outros membros da família é o acesso ao crédito para fazer estoque. Se a família desse vendedor receber o benefício, este dinheiro será como uma espécie de microcrédito — sem a necessidade de pagamento’, exemplifica o texto. Nesse sentido, o autônomo teria comportamento semelhante ao de empresários que recebem empréstimos. ‘Se o governo baixa taxas de juros ou dá crédito para empresários na outra ponta da distribuição de renda, quer dizer que vão ficar ociosos e parar de trabalhar? De modo geral, a resposta para essa pergunta é não. ‘Outro argumento é que os valor pago pelo Bolsa Família — de R\$ 20 a R\$182, dependendo da renda e do número de filhos —, embora importante, não seria suficiente para suprir todas as necessidades dos beneficiados. E, em algumas situações, a eventual saída do trabalho não seria negativa. ‘Famílias extremamente pobres tendem a intensificar a participação de mulheres, crianças e jovens no mercado de trabalho, a maior parte em empregos precários e mal pagos’, afirma o estudo. ‘Nesses casos, a redução da participação desses indivíduos no mercado de trabalho, devido ao recebimento do Bolsa Família, tem de ser visto por um ângulo positivo.’

Notamos, também, que a renda é o principal critério para definição da pobreza. Se o critério é focado na renda, logo é esta que deve ser acrescida. Para tanto o governo brasileiro focou suas ações exatamente neste aspecto, programas de transferência de renda⁵.

Para Salama & Destremau (1999), a pobreza não pode ser apenas medida quantitativamente, sendo entendida apenas de forma numérica. A pobreza é sentida. As pesquisas qualitativas, neste sentido, apontam um progresso. São pesquisas que sugerem a compreensão do fenômeno da pobreza à luz da própria trajetória de vida dos que estão nesta condição. Ainda falta muito para que tal fenômeno não seja visto apenas como um problema de natureza econômica, política e ideológica e passe a ser encarado como uma violação dos direitos do homem.

Toda família que inicia o recebimento do Programa Bolsa Família faz uso de um cartão magnético para sacar o benefício. O cartão Bolsa Família é feito em nome do responsável pela família, que é, de preferência, a mulher. Os cartões são entregues pelos Correios no endereço que a família informou no Cadastro Único. Caso não encontre ninguém da família para receber a correspondência, o cartão será entregue na agência da Caixa Econômica Federal (CAIXA) mais próxima da sua casa. Por isso, é muito importante informar ao gestor municipal do Programa qualquer mudança no seu endereço. Ao receber o cartão, o responsável pela família deve ir a uma agência da CAIXA para ativar o cartão e cadastrar uma senha.

Como aliado da família e grande incentivador através de seus canais de acesso, o CRAS deve acompanhar as famílias do Programa. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) oferecem diversos serviços e ações voltadas para o aumento da escolaridade, qualificação profissional, geração de trabalho e renda e melhoria das condições de moradia. Esse é hoje a porta de entrada para obterem-se informações importantes e para buscar atendimento na área social.

O Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome (MDS) define o CRAS:

⁵ Em 2 de junho de 2011, o Governo Federal lançou, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. Com essa iniciativa, o Governo Federal reforça o compromisso de incentivar o crescimento com distribuição de renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social.

O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social.

Desta forma, o CRAS deve cooperar para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, realizando o acesso aos direitos socioassistenciais e contribuindo para o fortalecimento da cidadania e o acesso a serviços setoriais, assim como deve ter uma articulação, criar e manter conexões entre diferentes organizações, incidir no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamento entre os CRAS e as demais unidades de proteção básica do território. (CARMO, 2011).

4.1 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA

Para que o benefício seja concedido é necessária à observância de alguns critérios, nomeados como condicionalidades, as quais consistem em uma contrapartida tanto do Estado como dos beneficiários. Elas são compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público para que os beneficiários utilizem os serviços de educação e saúde, em especial as crianças, os adolescentes e as mulheres grávidas. À família compete:

- Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola;
- Garantir a frequência escolar de pelo menos 85% das aulas para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para os jovens de 16 e 17 anos.
- Na área de saúde, a família precisa cumprir uma agenda de saúde e nutrição que consiste nos seguintes deveres:
 - tomar as vacinas indicadas;
 - pesar, medir e fazer exames de rotina.
- No caso de gestante na família, esta deve:
 - Participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde;
 - Continuar o acompanhamento da saúde da mãe e do bebê, após o parto;

- Participar das atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável. (MDS 2014).

O descumprimento das condicionalidades impostas pelo governo pode levar à suspensão e até ao cancelamento do benefício. Na primeira vez que a família deixa de cumprir os compromissos, ela recebe um aviso por escrito no seu endereço para lembrar-se de suas responsabilidades. Se reincidente, poderá ter o benefício bloqueado, suspenso, ou até cancelado. Cabe ressaltar que ao gestor municipal está a responsabilidade de averiguar e solucionar alguns motivos que estejam impedindo a família de cumprir com sua parte, quer seja falta de acesso a rede pública ou alguma ineficiência pública. O MDS faz cinco tentativas junto a família, cada uma delas com características específicas. Vejamos essas ações:

Quadro 3.

DESCUMPRIMENTO	EFEITO	SITUAÇÃO DO BENEFÍCIO
1º Registro	Advertência	Família passa a ser considerada em situação de descumprimento, mas continua recebendo o benefício normalmente.
2º Registro	Bloqueio por 30 dias	Uma parcela do benefício fica retida por 30 dias. Após 30 dias a família volta a receber o benefício normalmente e a parcela bloqueada pode ser sacada.
3º e 4º Registro	Suspensão por 60 dias	Duas parcelas do benefício não são pagas a família. Após 60 dias a família volta a receber o benefício normalmente, mas as duas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.

5º Registro	Cancelamento	Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas; parcela do benefício que seriam pagas a família nos meses seguintes são interrompidas e a família é desligada do MDS.
-------------	--------------	--

Fonte: Elaborada com dados do MDS 2014.

A intenção é de que o beneficiário junto com a equipe técnica do CRAS façam os ajustes na condição não cumprida.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social:

O objetivo central das condicionalidades é romper com o ciclo da pobreza. Na infância, uma criança com deficiência alimentar e nutricional poderá ter sua capacidade de aprendizado comprometida por toda a vida. Se essa mesma criança conviver em um ambiente que não garanta condições adequadas de higiene e não a estimule para o desenvolvimento dos seus potenciais, provavelmente enfrentará problemas sérios de saúde e limitações em suas ações. O baixo aproveitamento escolar e a ausência de estímulos, somados, entre outras coisas, à inserção precoce no mercado de trabalho, desencadeiam desinteresse pelos estudos, o que pode provocar evasão e defasagem escolar. Na fase adulta, a antecipação ao trabalho associada à baixa escolaridade representa uma renda menor que, atrelada à falta de informações, induz a poucos investimentos em mínimos sociais que garantam disposição e qualidade de vida. A tendência dessa situação é se repetir entre gerações. Famílias que se constituem sobre tais estruturas potencialmente reproduzem essa prática aos filhos, constituindo o que chamamos de ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Para romper esse ciclo vicioso é necessário quebrar a continuidade dessa situação, abrindo novas oportunidades e possibilitando a inclusão social.

Desta forma, O Governo Federal utiliza-se das condicionalidades, pois através desse compromisso as famílias alcançarão a meta de superar a pobreza ao passo que o Programa intermedia o vínculo dos beneficiários com a saúde e a educação e que por meio destes futuramente os beneficiários superarão o estado de vulnerabilidade social.

Uma das polêmicas em torno das condicionalidades do PBF está na suspensão do benefício no caso do descumprimento das mesmas pelos beneficiários, devido a fatores que

ultrapassam o campo das famílias, como no caso dos beneficiários que moram na zona rural, afastados dos locais de ensino e que não possuem transporte ou não conseguem um transporte adequado para a locomoção ou quando o conseguem este se encontra em estado precário agravando ainda mais a locomoção devido às más condições.

Diante da discussão da condicionalidade, existem no meio teórico duas linhas de raciocínio, uma que é a favor e outra contra. A vertente que apoia a ideia do programa defende a existência das condicionalidades como contrapartida das famílias e meio possível de garantir a estas a interrupção da pobreza intergeracional.

Ao posicionar-se a favor das condicionalidades, Vilattoro (2010) promove o uso do capital humano, pois para o autor:

Os programas de transferências condicionadas promovem a acumulação de capital humano entre as crianças e jovens, visando quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, e o faz criando incentivos para que as famílias invistam em capital humano educacional, nutricional e de saúde. (VILLATORO, 2010, p. 138).

Para o autor supracitado, as famílias investem muito pouco em capital humano, dessa forma as condicionalidades se fazem necessárias para que essa cultura se modifique, posicionando-se a favor do caráter de “obrigação” possuído pelas condicionalidades. Outro ponto levantado pelo autor é a sutileza no que diz respeito à tentativa de direcionar as áreas para o gasto com o benefício. O Governo no Bolsa Família não especifica as áreas onde o benefício deve ser utilizado, logo, ao cobrar das famílias através da saúde o acompanhamento nutricional dos beneficiários induz que a família invista a renda apenas nos objetivos do Programa logo que o valor transferido é insuficiente para demais aquisições.

Os autores Estrella e Ribeiro (2008), ao posicionarem-se a favor das condicionalidades, afirmam que o ajustamento destas e o seu cumprimento por parte dos beneficiários tem valor imensurável para que o Bolsa Família alcance o seu objetivo de aumento do consumo da população beneficiária e rompimento do ciclo da pobreza entre gerações.

Em pautas oficiais, o MDS confirma a importância do Programa Bolsa Família no desenvolvimento da educação e ressalta que:

Através da educação, é possível traçar uma linha de inserção social, diminuindo as desigualdades, ampliando a formação profissional e oferecendo melhores condições para que a pessoa possa manter-se com dignidade. O Bolsa Família fornece o direito à educação e dá todo um suporte para que o estudante carente possa frequentar a escola bem alimentado, bem estimulado, ou seja, com dignidade. (BRASIL, 2012).

O investimento do capital humano também é posto em evidência pelos autores Cohen e Franco (2011), que, ao justificarem as condicionalidades, afirmam serem necessárias para que os beneficiários sejam incorporados produtivamente ao mercado de trabalho possibilitando a diminuição do risco social.

Nota-se que os posicionamentos dos autores acima a favor das condicionalidades do Programa Bolsa Família e dos programas de transferência de renda condicionada preexistentes defendem a existência desta “obrigação” como elemento necessário para a prática de investir em capital humano, e que por meio deste investimento juntamente com o benefício repassado transponham o estado de vulnerabilidade social. A exigência no cumprimento das condicionalidades, desta forma, é defendida e trabalhada sob a dialética da imposição, da cobrança de contrapartidas e da punição, que se configuram no oposto do que se constitui como direito.

Considerando que a Constituição Federal de 1988, no II Capítulo, no Artigo 6.º, afirma que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados, as condicionalidades em forma de contrapartidas, impostas no Programa Bolsa Família, fere os princípios da Constituição Federal Brasileira.

Nesta mesma linha de raciocínio, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁶, no artigo 11º, reconhece que todas as pessoas possuem direito a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, devendo o Governo ser responsável pela provisão de tais elementos. Desta forma, os direitos acima citados tornam-se direitos essenciais sem os quais o ser humano é incapacitado de obter nenhum outro, logo que estes consistem nos direitos básicos sociais que garantem a sobrevivência do indivíduo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos,⁷ em seu Artigo XXV, além de contemplar todos os direitos supracitados, reconhece que toda pessoa tem direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. Deste modo, é obrigação do Governo a proteção

⁶ Resolução n.2.2000-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, aprovada no Brasil em 24 de janeiro de 1992.

⁷ Aprovada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

aos indivíduos que por si só não conseguem se manter.

O Comentário Geral número 12 do Direito Humano à Alimentação, Art. 11⁸, nos traz que:

O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos.

Ressalta-se, assim, que nenhum desses organismos citados anteriormente, ao defenderem os direitos sociais como meio de subsistência do ser humano, em momento algum condiciona ou impõe contrapartidas aos indivíduos para que os mesmos tenham acesso a tais direitos, pois a nenhum direito se exige compensações.

Sobre o tema condicionalidade e direito, Zimmermann (2006, p. 7), aponta que:

Sob a ótica dos direitos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa deve ser o requisito único para a titularidade de direitos. A responsabilidade em garantir o provimento e a qualidade desses serviços aos portadores desses direitos compete aos poderes públicos responsáveis. A obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde) nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas. Por isso, o Programa deve reconsiderar suas concepções acerca da imposição de condicionalidades e de obrigações aos beneficiários, pois a titularidade de um direito jamais deve ser condicionada.

Ao determinar aos beneficiários do Programa Bolsa Família condicionalidades, o Governo transforma a lógica do direito que é universal e inalienável em uma permuta, uma compensação, além de transpor para estas famílias a responsabilidade sobre a saúde e a educação.

A autora Bueno (2010, p. 43) apoia este juízo ao expor que:

A condicionalidade do Programa Bolsa Família constitui em um perverso mecanismo que articula controle e punição, atingindo as camadas mais vulneráveis da população pobre. Ao contrário do que dizem alguns intelectuais e a mídia, o que dificulta que esta política se efetive em termos de alcance, principalmente dos mais pobres, não é uma falha na focalização do público alvo, mas sim a impossibilidade que este público tem em cumprir o que lhe é exigido para que permaneça no

⁸ Comitê de Direitos Sociais e Culturais do Ato Comissariado de Direitos Humanos/ONU-1999.

programa, o que ressalta a incoerência da condicionalidade.

Silva, Yasbek e Di Giovanni (2008) analisam os programas de transferência de renda condicionada e os descrevem como limitados a uma medida compensatória através do viés liberal e que só terão uma perspectiva distributivista quando os programas e os recursos derem espaço a uma Política Nacional articulada em que a mesma deixe de ser uma Renda Mínima para se transformar em uma Renda de Cidadania, ou seja, uma renda destinada a todos sem restrição, nem distinção, seja por sexo, idade, raça, religião, renda etc.

Os autores supracitados entendem ainda que os serviços sociais básicos oferecidos à comunidade são de baixa qualidade e insuficientes para atender as necessidades dos beneficiários dos programas de transferência de renda, sendo assim, compete ao Estado prover melhorias e a democratização desses serviços, pois assim as condicionalidades não mais seriam uma obrigação e, sim, um alargamento dos direitos sociais.

Suplicy (2006), ao abordar os programas de transferência de renda e suas condicionalidades, relata que tais programas não são capazes de sanar a miséria no País, desta forma, compete ao Governo um aumento da qualidade e quantidade da oferta de saúde e educação para os mais pobres e favorecer condições que possibilitem a criação de novos postos de empregos pelo setor privado. Contudo, concorda que as políticas públicas voltadas para os pobres são fundamentais para a diminuição da pobreza no País.

A existência e a cobrança das condicionalidades são, portanto, um ponto central do PBF e vem se demonstrando uma questão polêmica e contraditória. Por um lado, considera-se que as condicionalidades do programa têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde e pode propor uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais, por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigatoriedades, estão ameaçados os princípios de cidadania. (MONNERAT, 2007, p. 1459). O acesso a um direito através da obrigatoriedade de ações põe em questão esse direito.

Embora o debate sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família ainda seja um debate não terminado, uma série de desafios permanece. Esta discussão é de fundamental importância para a compreensão da totalidade do Programa e de como os programas de transferência de renda condicionada no Brasil vêm se desenvolvendo e sendo pensados por autores de diversas vertentes.

4. 2 CENTRALIDADE DA FAMÍLIA: MULHERES EM FOCO

A atual Política Nacional de Assistência Social no Brasil reconhece como um dos seus eixos estruturais a matricialidade sociofamiliar, proporcionando assim um debate em torno do assunto. De acordo com o MDS:

A centralidade da família é garantida à medida que a Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva em uma política de cunho universalista, que para além da transferência de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente social, que suportem as tarefas cotidianas de cuidado, e que valorizem a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p. 15).

Para Osterne (2008), reconhecer o valor dos efeitos da convivência que a família continua exercendo, para o bem ou para o mal, um ambiente propício de mediação entre o indivíduo e a sociedade passa a ser fundamental, ao tomar a família como realidade estratégica na operacionalização das políticas públicas interessadas em fortalecer a cidadania.

Logo, ao falar de família pensa-se em mulheres, uma vez que possuem um papel fundamental na sociedade. Com respeito à influência das percepções vinculadas à maternidade, está diretamente relacionada às atividades de cuidado familiar e doméstico. No Programa Bolsa Família, são elas as eleitas, para serem as representantes legais, ou seja, para o recebimento do benefício em nome da família.

De acordo com a pesquisa realizada por Araújo e Scalon (2005), Gênero, trabalho e família, ressalta-se que, embora haja posições mais liberais e menos conservadoras para a inclusão feminina na vida profissional, essas posições não parecem implicar ou vir acompanhadas de redefinições do papel maternal e da centralidade da maternidade na vida doméstica. Sendo assim, 65,6% das entrevistadas acham que a melhor situação para uma criança de até dois anos é ficar em casa, com a mãe.

Segundo Badinter (1985), a consagração do amor materno ganha proporção de desenvolvimento no último terço do século XVIII. A modificação da imagem de mãe, seu papel e sua importância, transforma-se, ocasionando uma espécie de revolução nas mentalidades, embora os comportamentos tardem um pouco a se alterar.

Igualmente nova é a associação das duas palavras, “amor” e “materno”, que significa não só a promoção do sentimento, como também a da mulher enquanto mãe. Deslocando-se insensivelmente da autoridade para o amor, o foco ideológico ilumina cada vez mais a mãe em detrimento do pai, que entrará progressivamente na obscuridade. (BADINTER, 1985, p. 146).

De acordo com a Pesquisa “A mulher brasileira nos espaços público e privado”, promovida pela Fundação Perseu Abramo, e realizada por Venturini, Racaman e Oliveira (2004), 70% das mulheres afirmaram que a família constitui uma dimensão importante em suas vidas. É uma aspiração para a maioria das mulheres entrevistadas ter um núcleo familiar harmonioso, trata-se de um objetivo a ser alcançado ou a ser mantido se já conquistado.

Sabe-se que a década de 1970 trouxe entre muitos marcos a participação significativa da força feminina no mercado de trabalho, bem como o aumento do nível de escolaridade destas. Paralelo a este fenômeno, as estruturas familiares tornam-se cada vez mais heterogêneas, a diversidade de arranjos familiares criam novas formas de convivência entre seus membros e, ainda, as chefias femininas nos lares brasileiros tornaram-se algo cada vez mais visível e frequente.

Para confirmar este feito, a pesquisa “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça”, realizada por Pinheiro (2008), comprova que ao longo do período de 1993 a 2007, a tendência na proporção de família chefiada por mulheres passou de 22,3% para 33%. Esse movimento, por sua vez, tem sido relacionado diretamente ao fenômeno da feminização da pobreza⁹.

Seguindo esta tendência, o Programa Bolsa Família de acordo com o artigo 23 do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, propõe que “O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento outro responsável pela unidade familiar.”

⁹ A feminização da pobreza é uma mudança nos níveis de pobreza partindo de um viés desfavorável às mulheres ou aos domicílios chefiados por mulheres. É um aumento na diferença de níveis de pobreza entre as mulheres e os homens, ou por um lado, entre os domicílios chefiados por mulheres, e, por outro lado, aqueles chefiados por homens ou casais. O termo também pode ser usado para significar um aumento da pobreza devido às desigualdades entre homens e mulheres. Medeiros, M. e J. Costa (2008). “Is There a Feminization of Poverty in Latin America?”[Há uma feminização da pobreza na América Latina?] World Development 36 (1): 115-127.

O papel de mãe e administradora dos recursos oriundos do benefício é algo que se enfatiza tanto no PBF, como na concepção das mulheres entrevistadas por Rego 2013. Para a autora, essa decisão baseia-se em estudos sobre o papel das mulheres na manutenção da família e na sua capacidade de utilizar os recursos financeiros em proveito de toda a família.

Nesse sentido, Rego (2013), em sua pesquisa pelo Sertão Alagoano, afirma ser inegável o alcance positivo desse Programa na forma de prover as necessidades imediatas de sobrevivência das famílias beneficiárias, com possibilidade de amenizar gradualmente as desigualdades regionais e enfraquecer o coronelismo¹⁰. Todavia, outras manifestações positivas foram sentidas, como a assim chamada pela autora “democratização real” ou democratização da democracia brasileira, em que cidadãos partilham de benefícios que lhes permitem adquirir uma dignidade de vida.

Essa mesma pesquisa apontou o aumento do poder de decisão das mulheres no que diz respeito aos recursos; tal ação contribui para a valorização social das mesmas, diante das melhorias de suas condições financeiras. Essas mudanças, portanto, trazem implicações na dinâmica familiar. Sabe-se que o reconhecimento das mulheres como as responsáveis legais pelo benefício do PBF garante um certo status à condição feminina, uma vez que aumenta a capacidade de decisão delas sobre o que fazer com os recursos. Hoje elas decidem o que fazer com o dinheiro e a dinâmica é quase sempre a mesma: alimento, material escolar, vestimenta. Por último fica a possibilidade de se adquirir algum bem supérfluo.

Outro aspecto que beneficia as mulheres é apontada por Nobre (2003) que relata a estreita relação mulheres/Estado, por serem as responsáveis pela organização cotidiana das necessidades da família. Geralmente são as mulheres que se deslocam até os postos de saúde, as reuniões nas escolas, as creches, os CRAS, dentre outros serviços. A autora destaca que são as mulheres que organizam seu tempo, como extensão do trabalho doméstico e em decorrência de sua inserção precária no mercado de trabalho, de modo a compensar o mau funcionamento de alguns serviços.

¹⁰ Este nome foi dado por que a política era controlada e comandada pelos coronéis. Os coronéis compravam votos para seus candidatos ou trocavam votos por bens materiais.

Para Rego (2013), ao fim da primeira década do Programa Bolsa Família, o quadro é positivo, pois o Cadastro Único responde de forma competente e bem elaborada. As mulheres aprenderam a reclamar via 0800 e a buscar por outras necessidades, e não somente por comida. Agora elas exigem escolas, postos de saúde para que possam cumprir com as condicionalidades vigentes no programa. A autora acresce que há muito o que percorrer, porém sua pesquisa evidenciou que é possível melhorar de vida, criar novos hábitos.

Para os autores Miotto (2010), Sarti (2010) e Scott (2005), dois assuntos tornam-se centrais, quando discutimos políticas sociais brasileiras, tanto no contexto geral como especificamente no quesito políticas de assistência: família e comunidade são elementos fortemente associados à vida da população.

Nesta mesma pesquisa Miotto ressalta que não só o Brasil, mas muitos outros países da América Latina possuem alcance limitado no nível de política de bem-estar, instigando a família a provê-lo, como também sutilmente remete a mesma a desempenhar um papel de superação das dificuldades econômicas, geradas por um modelo econômico excludente.

Segundo Franzoni, *apud* Andrade, devido ao baixo salário dos trabalhadores, é necessária uma ampla rede de serviços e de proteção social, porém são inúmeras as dificuldades de acesso a esses serviços. Nos países de regime familiarista, Franzoni (2007 p. 28-29) aponta tais características:

La producción del bienestar descansa en trabajo no remunerado femenino, familias y comunidades, en mayor medida que los regímenes anteriores. [...] Si en el régimen familiarista la intervención pública es tímida, en los altamente informales es prácticamente inexistente para la gran mayoría de la población.

O familismo também entendido por Santos (2013) como neofamiliarismo evidencia-se quando a família é responsabilizada em prover o seu próprio bem-estar social.

Andrade 2010 transcreve a fala identificando que neste regime recai sobre as mulheres a busca pela proteção social enquanto ao homem reproduz o paradigma de provedor da família.

Diante de tal debate e conforme dados que apontam uma transformação na formação das famílias, entendemos que o que deveria ser uma política para “PROTEGER” torna-se uma maratona com muitos obstáculos a ser percorrida pelas famílias junto ao acesso as políticas de bem-estar. E podemos dizer: ganha quem for o melhor do pior.

4.3 FISCALIZAÇÃO

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, a fiscalização é feita por diversos mecanismos, sendo que um deles é o controle social, no qual a própria sociedade é responsável por fiscalizar o programa, tornando-se um meio transparente e eficaz aberto ao público.

Para Campos (2003), o Controle Social define-se como:

[...] as ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada que tem por objetivo: fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que a política de assistência social está sendo desenvolvida (fiscalizar e avaliar a qualidade das ações; a aplicação de recursos públicos e o resultado das ações na vida dos assistidos). Também é a influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda governamental na definição das prioridades para o município.

O controle social implica na inserção e no envolvimento da sociedade civil em temas relacionados com o governo. Implica permitir que a sociedade fique a par das deliberações deste, tornando o governo mais claro e a sociedade civil mais atenta, envolvida e participativa, além de cuidar do emprego dos recursos públicos.

No Programa Bolsa família, esta participação ocorre através dos Conselhos. Aos conselhos compete: mobilizar conferências, aprovar o plano de assistência social, ser fiscal do desenvolvimento das ações e a utilização dos recursos, até mesmo aprovar ou não a prestação de contas, além de promover a participação da sociedade civil em reuniões ampliadas, encontros e fóruns, para que se discuta sobre a política de assistência adotada e as demandas assistenciais existentes no município.

Em paralelo a essas ações, o MDS desenvolve ações in loco e a distância com base no cruzamento de dados do Cadastro Único para programas sociais. Também há auditorias e ações de fiscalização de controle interno e externo do Poder Executivo composto pela Rede Pública de Fiscalização, Ministério Público, Tribunal de Contas, dentre outros. Além disso, há a ocorrência de sanções nos casos de omissão do servidor público bem como do beneficiário que oferta informações falsas com o intuito de se beneficiar. O trabalho conjunto dessas instituições, integrado ao do MDS, tem como objetivo fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do Bolsa Família. Todo esse processo é realizado sem que cause qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.

A Lei 10.836, em seus artigos 14 e 14-A, traz as sanções pertinentes, limitando-se principalmente ao ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

A fiscalização é uma forma de controle que visa garantir eficiência, eficácia, efetividade e transparência na gestão do Bolsa Família. Dessa forma, é assegurado que os benefícios cheguem às famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa, em conformidade com as normas vigentes.

Qualquer cidadão pode participar da fiscalização do Bolsa Família. Denúncias de possíveis irregularidades podem ser feitas pelo telefone 0800-707-2003 ou por meio de formulário eletrônico. A Consulta Pública – Benefícios é um instrumento transparente e eficaz aberto ao público, com pesquisas em nível municipal.

5 CONCLUSÃO

Pretendeu-se com o presente estudo demonstrar o processo histórico da implantação das Políticas Sociais em nosso País. Para tal, desenvolvemos uma linha cronológica para que fosse evidenciada a gênese dos programas de transferência de renda onde centramos nossos esforços em discutir abertamente os pontos essenciais do Programa Bolsa Família.

No contexto pesquisado, evidenciamos que seus processos de gestão apresentam particularidades e desafios em suas ações, porém, é possível destacar as melhorias em curto prazo, mesmo que parcialmente, no que se refere à renda das famílias beneficiadas. Também em curto tempo oportuniza, às famílias beneficiárias, tornarem-se economicamente ativas, já que têm o livre arbítrio sobre a escolha da finalidade do recurso (alimento, vestuário, material escolar, móveis, eletrodomésticos).

Objetivando simplificar e aumentar o conhecimento em relação às famílias brasileiras, o Cadastro Único é especialista em cruzamento de dados, o que favorece uma melhor administração dos recursos. Como estratégia para detectar possíveis fraudes, um vasto aparato é colocado à disposição da população, até mesmo um canal 0800 que atende desde pequenas dúvidas até sérias denúncias. (REGO, 2013).

No entanto, o diálogo com os autores ao longo desse trabalho revelou que o acesso à educação e à política pública de saúde não é, por si só, mecanismo suficiente para romper com o ciclo intergeracional de pobreza, concentração de renda e desigualdade social que prevalece em nosso País desde sua colonização. Sabemos que o valor transferido pelo Programa é baixo, impossibilitando assim uma emancipação econômica ou capaz de promover alteração na condição econômica da família, mantendo inalterada a estrutura desigual na qual esta sociedade está alicerçada.

Vale apontar que a saúde e a educação, no Brasil, encontram-se em nível precário devido ao baixo investimento por parte do próprio Governo Federal nessas políticas, portanto atribuir as condicionalidades da saúde e educação como meio de superação da pobreza torna-se inviável, já que essas políticas se encontram fadadas ao descaso governamental (Estado neoliberal). O poder público se exime de suas responsabilidades, contudo se ele exige

que as famílias cumpram com as condicionalidades para o recebimento do benefício é dever do mesmo prover os meios para que esta exigência seja atendida.

Garantir os mínimos sociais é dever do Estado. Oliveira (2003) descreve que o Estado tem com o cidadão uma responsabilidade social que implica na perspectiva de proteção social, que se norteia na universalidade de atendimento e cobertura, opondo-se, portanto, aos padrões seletivos e punitivos do acesso ao Programa Bolsa Família. Dentro deste contexto, é visível a necessidade de criar condições em longo prazo que proverão a inclusão social de futuras gerações de crianças e adolescentes filhos das famílias beneficiárias, promovendo o acesso à escola, aos cuidados de saúde, nutrição e afastamento do trabalho precoce.

Em contraponto, o conjunto de potencialidades e limites demonstrado no âmbito do Programa Bolsa Família, e explicitado através dos dados e relatórios, possibilita a devida avaliação por parte dos gestores municipais para que possam deliberar ações e desenvolver propostas de melhorias que devem ser incorporadas às famílias beneficiárias, propondo programas e projetos que favoreçam esse fim.

Tivemos neste TCC a possibilidade de colocar em pauta assuntos que promovem discussões devido as diferentes linhas de pensamento dos autores citados. Um primeiro ponto de tensão diz respeito ao grande valor das políticas universais, como saúde e educação; que choca-se com o focalismo presente nos programas de transferência de renda. Sérgio Abranches 1994, discerne que políticas sociais devem focar a universalização; já quando se opta por praticar o combate a pobreza, apresenta-se uma caráter seletivo e realiza uma discriminação positiva.

Nesse eixo de discussão Lavinias 2007, argumenta que esse tipo de ação focalizada na pobreza, trata somente uma parte do problema, deixando de praticar medidas mais amplas e inclusivas.

Em contrapartida há autores como Cardoso 2004, que defende a racionalidade e a eficácia dos programas focalizados, já que seria uma alternativa para utilizar os escassos investimentos públicos.

No tocante condicionalidades Silva 2002, coloca que exigir que os beneficiários cumpram contrapartidas sugere uma negação do direito de usufruir parte da riqueza

socialmente produzida. Esses autores partilham da mesma idéia de Suplicy, defendendo a incondicionalidade.

Para aqueles que apóiam as condicionalidades o grande desafio é a efetividade. Pois as condicionalidades estão condicionadas à disponibilidade e a qualidade dos serviços providos.

É certo que uma série de desafios permanece à frente de nosso tempo. Para Silva e Silva (2007), o maior deles é desvincular o ranço que abate as Políticas Sociais em nosso País no que diz respeito à redução desses programas a uma mera funcionalidade compensatória incapaz de alterar o quadro social de pobreza e indigência que se abate sobre a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Clara; SCALON, Maria Celi. **Gênero, família e trabalho no Brasil**. FGV Editora, 2005.
- BADINTER, E. **Um amor conquistado: O mito do amor materno**. 5ª ed. Tradução W. Dutra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985. Original publicado em 1980.
- BRANCHER, Leoberto Narciso. **Cidadania e Transformação Social**. Assistência Social e Cidadania. MBES, CNAS, LBA, PNUD, AJURIS, FAMURS, 1993.
- BRASIL SEM MISÉRIA. É o Estado chegando aonde a pobreza está. **Portal Brasil Sem Miséria**. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>. Acesso em: 30 maio 2014.
- BRASIL, Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Presidência da República**. Brasília, DF, 9 jan. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.742 de dez. de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em: 23 jan. 2012.
- BUENO, Mariana. As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania. **Revista Lugar Comum**. n. 29, p. 33-46. Disponível em: <http://uninomade.net/wp>. Acesso em: 12 mar. 2012.
- CAMPOS, E. B. Controle social das políticas públicas. Disponível em: www.cressmg.org.br. Acesso em: 11 mar. 2012.
- COHEN, E; FRANCO, O. Os programas de transferência de renda condicionada: sucessos e limitações. **Revista Opiniõesur**. n. 93, maio de 2011. Disponível em: <http://opinionsur.org.ar/Os-programas-de-transferencia-de>. Acesso em: 5 out. 2012.
- COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. Rio de Janeiro: **Fórum Nacional, 2004**. (Estudos e Pesquisas, n. 85). Disponível em: <http://www.forumnacional.org.br/publi/ep/EP0085.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2007.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome II. UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: 2009. 424 p. ISBN: 978-85-7652-092-4 1. Assistência Social – Brasil; 2. Política Social – Brasil; 3. Serviços Sociais – Brasil I.
- DE MARCO, Patrícia Souza. Estado, políticas públicas e participação pós Constituição de 1988. **Cadernos ABONG**. n.º, 19. out. 1997 .
- DO CARMO, Amanda Silva, *et al.* Cras um Espaço de Formação e Capacitação dos Jovens. **Seminário Integrado**. ISSN 1983-0602 4.4, 2011.

ESTRELLA, J; RIBEIRO, M. L. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**. n. 3, de maio 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300009. Acesso em: 12 jun. 2012.

GOMES, Ana Lígia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. In: **Serviço Social & Sociedade**. Nº 61. Ano XX. São Paulo: Cortez, 1999, p. 91-108.

JOVCHELOVICH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n.56, São Paulo: Cortez, março de 1998.

LANGELLIER, Jean-Pierre. **No Brasil, governo paga bolsa para quem vai à escola**. Rio de Janeiro: Le Monde, Tradução: Jean-Yves de Neufville, 18 de setembro de 2008(em português).

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, [2005?]. Disponível em: http://www.brasiluniaoamericana.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf . Acesso em: 12 jun. 2007.

LAVINAS, Lena. Proteção social sem compulsórios. **Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 55, p. 12-18, set/out/nov, 2003.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

LESSA, Simone Eliza do Carmo. A formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. **Serv. Soc.Soc.** [online], n.106, p. 284-313. Recuperado em 14 de agosto de 2011 do SciELOScientificElectronicLibraryonline. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000200006&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 10 jun. 2012.

LINDERT, K. *et al.* The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized. Context: World Bank. **Social Protection Discussion Paper**. Nº. 709, 2007.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Targeted Cash Transfer Programmes in Brasil: BPC Bolsa Centro Internacional de Pobreza**. PNAD, 2004.

MONNERAT, Giselle Lavinas *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol.12, n.6, p. 1453-1462, 2007.

NASCIMENTO, Thiago Silvestre do. CAMPOS, Daniela Cristina. Programa Bolsa Família como política pública destinada à erradicação da pobreza brasileira. **Gestão para o mundo da informação**. v. 1, nº 1, 2012.

NOBRE, Miriam; FARIA, Nalú. Feminismo em movimento: temas e processos organizativos da Marcha Mundial das Mulheres no Fórum Social Mundial. **Estudos Feministas**, v. 11, n. 2, p. 623-632, 2003.

NOGUEIRA, M. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: SEADE 11(3), jul-set, 1997.

OSTERNE, Socorro. Violência nas relações de gênero e cidadania feminina. 2008.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira**: avanços, limites e desafios. Disponível em: [http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa% 20Dahmer% 20Pereira.pdf](http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf). Acesso em: 10 maio 2012.

PINHEIRO, Luana; OLIVEIRA FONTOURA, Natália de; QUERINO, Ana Carolina. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 3ª ed. Brasília: AECID; UNIFEM; IPEA, 2009.

REGO, Walquiria G. Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2013.

ROCHA, Paulo Eduardo. Da descentralização que temos a que queremos. **Cadernos ABONG**, n.º 19, out. 1997.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O Tamanho da Pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamound, 1999.

SANTANA, Jomar A. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. **Seminário população, pobreza e desigualdade**, 2007.

SANTOS, Rúbia dos. Rumos da Política Social Brasileira no Século XXI: Focalização e seletividade. **Sociedade em Debate**, v. 13, n. 2, p. 65-83, 2012.

_____. Política social brasileira e neofamiliarismo: contribuições para o debate (Brazilian social politics and neo-familiarism: contributions for the debate) Doi: 10.5212/Emancipacao.v.13i1.0006. **Emancipação**, v. 13, n. 1, p. 87-99, 2014.

SILVA, M. O. S. *et al.* O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A Política Social Brasileira no Século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. **Novos paradigmas da Política social**, 2001.

SILVA, M. O. S; YAZBEK, M. C; GIOVANNI, G. A Política Social no século XXI: a prevalência de transferência de renda. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. In: **Serviço Social & Sociedade**. Assistência e proteção social. Nº 68. Ano XXII. São Paulo: Cortez, 2001, p. 54-82.

_____. Assistência Social, políticas públicas e participação pós Constituição de 1988. **Cadernos ABONG**, série especial, out. 1995.

_____. Anotações da aula sobre concepções políticas de Assistência social. PUC/SP de 13/03/06 até 29/05/06.

_____. Conjuntura da Assistência Social brasileira. **Cadernos ABONG**, n.º 19, out. 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; DE OLIVEIRA, Suely (Ed.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social e sociedade**. n.º 56, São Paulo: Cortez, mar., 1998.

VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista Cepal**. [S.N.] 2010. Disponível em: <http://www.eclac.org>. Acesso em: 27 dez. 2011.

YASBECK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Cadernos ABONG**, n.º 19, out., 1997.

YASBEK, M. C. Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula Edição de 24 de dezembro de 2004. **Caderno Especial n.º 5**. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br/cadespecial34.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2007.

ZANIRATO, Silvia Helena. **A assistência social no Brasil após a Constituição de 1988**. A descentralização e universalização como princípios. Maringá, PR, nov., 2000.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. O Programa Bolsa Família sob a ótica dos direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. SUR v. 3, n. 4, p. 145-169, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 27 jan. 2012.